

PETRÉTEI JÓZSEF

A köztársasági elnök helyettesítése

1. A helyettesítés jellegéről

Az államfő helyettesítésének alkotmányos megoldásai változatosak, de alapvetően két típusba sorolhatók: az egyik az állandó helyettes (alelnök) intézménye, amelyet kifejezetten az államfő helyettesítésére hoznak létre, a másik az ún. eseti helyettes, amelynél az államfő akadályoztatásakor a jogkörét ideiglenesen valamely másik közjogi méltóság vagy testület látja el.¹ A két típus között a lényegi különbség tehát abban jelölhető meg, hogy az eseti helyettes csak akkor lép hivatalba, ha az államfő valamilyen okból akadályoztatva van, míg az állandó helyettes folyamatosan betöltött tisztség, és ha az államfő nincs akadályoztatva, akkor is gyakorolhat bizonyos feladat- és hatásköröket.²

A rendszerváltozáskor a köztársasági elnöki intézmény kialakításával összefüggésben az az elképzelés körvonalazódott, illetőleg nyert alkotmányi rögzítést, hogy a köztársasági elnök mellett alelnöki funkciót nem szükséges létrehozni, és ez egyébként sem felelne meg az európai hagyományoknak.³ Az államfői hatáskörök, illetve a köztársasági elnök megbízatásának szabályozása sem teszi indokolttá az állandó államfő-helyettesi intézményt. Ugyanakkor a köztársasági elnök feladat- és hatáskörének folyamatos gyakorlása érdekében jogos igényként merült fel, hogy az államfői intézmény akkor is funkcióképes legyen, ha a tisztséget az adott pillanatban betöltő személy, valamilyen ok miatt, a tisztséggel összekapcsolódó jogkört (már) nem képes ellátni. A köztársasági elnök helyettesítésének célja ugyanis az, hogy az államfői aktusok akkor is meghozhatók legyenek, amikor e feladatának az államfő átmeneti akadályoztatása vagy megbízatásának megszűnése miatt nem tud eleget tenni.⁴

A helyettesítés megoldására elvileg többféle lehetőség kínálkozott. Az állandó államfő-helyettesi intézmény elvetése következtében azonban csak olyan

¹ Vö. SZABÓ ISTVÁN: Az államfői jogkör alkotmányos kérdései 1848 és 1946 között, in: HOLLÓ ANDRÁS (szerk.): A köztársasági elnök az új alkotmányban, Budapest, 1995. 152. p.

² Vö. SZABÓ 1995, 152. p.

³ Vö. az 1989. évi XXXI. törvény 16. §-ához fűzött indokolás 3. pontjával. Az Európai Unió köztársaságaiban csak a ciprusi alkotmány – a görög és a török közösségre tekintettel – ismeri az alelnöki funkciót, de „[a]z alelnök kapcsán helyesebb inkább az államfői hatalom részleges megkettőzéséről beszélni, mint hagyományos helyettesítő szerepköréről, hiszen az elnök tényleges helyettesítésére a Képviselőház elnöke, az alelnökre pedig a Képviselőház alelnöke jogosult.” KOCSIS MIKLÓS: Ciprusi Köztársaság, in: CHRONOWSKI NÓRA – DRINÓCZI TÍMEA (szerk.): Európai kormányformák rendszertana, Budapest, 2007. 407. p.

⁴ Vö. CSINK LÓRÁNT: Az államfő jogállása Európában és Magyarországon, Szeged, 2008. 132. p.

megoldás jöhetett szóba, hogy a köztársasági elnököt egyrészt már funkcionáló alkotmányos szerv helyettesítse, amelyet nem kell külön konstituálni; másrészt – lévén a köztársasági elnök egyszemélyes szerv – ne testület, hanem szintén egyetlen közjogi tisztségviselő pótolja. Tekintettel kellett lenni az államhatalmi ágak elválasztásának követelményére is, vagyis arra, hogy a helyettesítés ne eredményezhessen megengedhetetlen hatalomkoncentrációt, illetve a helyettes saját funkciói és a helyettesítési funkciói között esetleg felmerülő konfliktusokat zárja ki, vagy legalábbis minimalizálja. Ezért az a megoldás, hogy az államfőt a miniszterelnök helyettesítse,⁵ nem tűnt járható útnak. Az államfőnek ugyanis a kormányalakítással összefüggésben olyan jogosítványai vannak – a kormányfő jelölése, a miniszterek kinevezése és felmentése, az ezzel kapcsolatos ellenőrzési jogok gyakorlása – amelyek egyrészt csorbulnának, másrészt az államszervezet demokratikus működésének zavaraihoz vezethetnének. Szóba jöhetett volna az is, hogy az államfőt az Alkotmánybíróság elnöke helyettesítse, de ez a lehetőség is jelentős problémákat vetett volna fel. A két tisztség gyökeresen eltérő jellege, az államszervezetben elfoglalt helyzetük, illetve funkcióik közötti kollízió lehetősége következtében e megoldás szintén jogosan került elvetésre. Az előbbi feltételeket figyelembe véve, az alkotmányozó számára tulajdonképpen nem maradt más lehetőség, mint az, hogy az államfő helyettesítését – a korábbi, mintaként szolgáló magyar szabályozásnak megfelelően – az *Országgyűlés elnökére* bízza.⁷ Erre két esetben – átmeneti akadályoztatás alkalmával, illetőleg a megbízatás idő előtti megszűnésekor – adott lehetőséget, de a két szituáció között – a helyettesítést végző szerint – nem tett különbséget.⁸ Mivel az államfő és a parlament elnökének jogköre szintén összeütközéshez vezethetett volna, ezért ezeket az alkotmányozó a helyettesítési jogkör korlátozásával igyekezett kiküszöbölni: egyrészt azzal, hogy az Országgyűlés elnöke nem gyakorolhat-

⁵ Pl. az osztrák alkotmány 64. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy ha a szövetségi elnök – húsz napnál rövidebb ideig – akadályoztatva van, valamennyi feladata közvetlenül átszáll a szövetségi kancellárra. A cseh alkotmány 66. cikke szerint a köztársasági elnököt – meghatározott jogok gyakorlásában – a miniszterelnök helyettesíti. A szlovák alkotmány 105. cikk (1) bekezdése pedig kimondja, hogy helyettesítés esetén meghatározott hatáskörök a kormányra szállnak át, és a kormány a hatáskörök egy részét a miniszterelnökre ruházhatja. A máltai alkotmány 49. cikke a miniszterelnök számára lehetővé teszi, hogy – az ellenzék vezetője véleményének kikérését követően – helyettest nevezzen ki.

⁶ Az Alkotmánybíróság elnöke már csak azért sem helyettesíthetné az államfőt, mert ha ez a köztársasági elnök felelősségre vonása miatt válna szükségessé, akkor az Alkotmánybíróság elnöke az eljárás lefolytatásában nem tudna részt venni, mivel éppen az államfőt helyettesíti.

⁷ Az 1946. évi I. törvény 15. § (2) bekezdése szerint a köztársasági elnököt szintén a Nemzetgyűlés elnöke helyettesítette.

⁸ Pl. az osztrák alkotmány 64. cikk (1) bekezdése szerint, ha az akadályoztatás húsz napnál tovább tart, vagy ha a tisztség tartósan betöltetlen, a szövetségi elnököt nem a szövetségi kancellár, hanem a Nemzeti Tanács elnöke helyettesíti.

ta a törvényhozással kapcsolatos államfői vétót, továbbá nem oszlathatta fel a parlamentet, valamint a kegyelmezés jogával csak a jogerősen elítéltek javára élhetett.⁹ Másrészt pedig azzal, hogy a helyettesítés ideje alatt a parlament elnöke képviselői jogait nem gyakorolhatta, és helyette az Országgyűlés elnökének feladatát az Országgyűlés által kijelölt alelnök látta el.¹⁰

Az Alaptörvény a helyettesítés intézményét a korábbi Alkotmányhoz hasonlóan szabályozza, de egy lényeges kérdésben jelentős változást hajtott végre: a köztársasági elnök helyettesítését továbbra is az Országgyűlés elnöke látja el, de helyettesítési jogköre teljesnek mondható, vagyis azok a korlátozások, amelyeket az Alkotmány tartalmazott,¹¹ megszűntek.

A helyettesítés kérdésének fontosságát az is jelzi, hogy az Alkotmánybíróság már az első határozatai egyikében foglalkozott a helyettesítés problémájának bizonyos aspektusaival.¹² Bár az eddigi alkotmányos gyakorlat nem indokolta a helyettesítési szabályok további értelmezését, de talán nem felesleges rámutatni azokra az esetleges problémákra, amelyek a vonatkozó alaptörvényi rendelkezések alkalmazása kapcsán felmerülhetnek.

2. A helyettesítés alaptörvényi szabályozása

Az Alaptörvény szerint „[a] köztársasági elnök átmeneti akadályoztatása esetén, az akadályoztatás megszűnéséig vagy a köztársasági elnök megbízatásának megszűnése esetén, az új köztársasági elnök hivatalba lépéséig a köztársasági elnök feladat- és hatásköreit az Országgyűlés elnöke gyakorolja.”¹³ Az Alaptörvény azt is rögzíti, hogy „[a] köztársasági elnök átmeneti akadályoztatásának tényét a köztársasági elnök, a Kormány vagy bármely országgyűlési képviselő kezdeményezésére az Országgyűlés állapítja meg”,¹⁴ továbbá „[a] köztársasági elnök helyettesítése idején az Országgyűlés elnöke országgyűlési képviselői jogait nem gyakorolhatja, és helyette az Országgyűlés elnökének feladatait az Országgyűlés által kijelölt alelnök látja el.”¹⁵

⁹ Alk. 29/E. § (1) bek.

¹⁰ Alk. 29/E. § (2) bek. Természetesen ez még nem jelentette azt, hogy a kollíziót sikerült minden kétséget kizáróan elkerülni, már csak azért sem, mert ennek teljes kizárása nem is lehetséges. A korábbi szabályozásról lásd PETRÉTEI JÓZSEF: A köztársasági elnök helyettesítéséről, *Magyar Jog* 2005/8. 449-457. p.

¹¹ E korlátozásokat az 1946. évi I. törvény 15. § (2) bekezdése is ismerte. Eszerint az államfőt helyettesítő parlamenti elnök a Nemzetgyűlés által alkotott törvényt a Nemzetgyűlésnek újabb megfontolás végett nem küldhette vissza, a Nemzetgyűlést nem oszlathatta fel és a kegyelmezés jogával csak jogerősen elítéltek javára élhetett.

¹² 7/1990. (IV. 23.) AB határozat, ABH 1990, 40

¹³ Alaptörvény 14. cikk (1) bek.

¹⁴ Alaptörvény 14. cikk (2) bek.

¹⁵ Alaptörvény 14. cikk (3) bek.

Az alaptörvényi előírás első pillantásra technikai jellegű rendelkezésnek minősíthető, amely az államfő helyettesítésének kérdésével foglalkozik, és a szükséges esetekben megoldást ad a tisztség folyamatos gyakorolhatóságára. Normatív tartalma szerint azonban helyettesítéskor az Országgyűlés elnöke gyakorolja a köztársasági elnök feladat- és hatásköreit, ebből következően köteles is az államfő feladatait ellátni, vagyis más szerv vagy tisztségviselő erre nem jogosult. A köztársasági elnök hatásköreit az Országgyűlés mindenkor elnöke gyakorolhatja, vagyis az a személy, akit parlamenti elnökként az Országgyűlés megválasztott. Az Alaptörvény szerint az Országgyűlés a tagjai sorából – tehát a parlamenti képviselők közül – választja meg az elnököt,¹⁶ ezért a parlament elnöke csak országgyűlési képviselő lehet.¹⁷ Az Országgyűlés elnökét – a törvényi rendelkezés szerint a házelnököt¹⁸ – az Országgyűlés az alakuló ülésén – az Országgyűlésben képviselettel rendelkező pártok országgyűlési képviselőcsoportjai vezetőinek indítványára, a legidősebb képviselő (a korelnök) javaslata alapján – titkos szavazással választja meg.¹⁹ A köztársasági elnök helyettesítése tehát – ilyen értelemben – nem személyhez, hanem a parlamenti elnöki tisztséghez kötődik. Ha a tisztség betöltőjének személyében – bármely okból – változás következik be, értelemszerűen a köztársasági elnök helyettesítésének joga és lehetősége az új parlamenti elnököt illeti meg. Ha az Országgyűlés befejezi működését, az Országgyűlés elnöke a köztársasági elnöki feladat- és hatáskört az Alaptörvény értelmében az új Országgyűlés alakuló üléséig gyakorolhatja. Az Alaptörvény ugyanis úgy rendelkezik, hogy az Országgyűlés megbízatása az alakuló ülésével kezdődik, és a következő Országgyűlés alakuló üléséig tart.²⁰ Mivel az Országgyűlés új elnökét az ala-

¹⁶ Alaptörvény 5. cikk (2) bek.

¹⁷ Mivel a miniszterelnök, miniszter, államtitkár képviselő nem lehet az Országgyűlés tisztségviselője, ezért nem fordulhat elő, hogy a köztársasági elnököt kormánytag – akár csak áttételesen is – helyettesítse. Vö. az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény (Ogytv.) 80. § (3) bekezdésével.

¹⁸ Vö. az Ogytv. 1. § a) pontjával.

¹⁹ Ogytv. 6. § (1) bek. Ha a képviselőcsoportok közös indítványt nem terjesztenek elő, vagy a közös indítvány alapján tartott szavazás során nincs meg a szükséges többség, a legnagyobb létszámú képviselőcsoport vezetője jogosult a házelnök személyére vonatkozóan indítványt tenni [Ogytv. 6. § (2) bek. 1. mondat]. Ha közös indítványban a képviselőcsoportok vezetői nem tudnak megállapodni és a legnagyobb létszámú képviselőcsoport azonos mandátumszám miatt nem állapítható meg, a legtöbb mandátummal rendelkező valamennyi képviselőcsoport jogosult a házelnök személyére indítványt tenni [Ogytv. 6. § (3) bek.]. Ha a házelnök megválasztásához nincs meg a szükséges többség, e tisztség tekintetében az alakuló ülésen megismételt szavazást kell tartani. Ha a házelnöki tisztségre több jelölt volt, a megismételt szavazás során a két legtöbb szavazatot kapott házelnökjelöltre lehet szavazni [Ogytv. 6. § (6) bek.]. Ha a megismételt szavazás is eredménytelen, a be nem töltött tisztségre új jelölést és szavazást kell tartani. A házelnök tekintetében az új jelölésnél a második – újabb eredménytelen szavazás esetén a soron következő – legnagyobb létszámú képviselőcsoport jogosult a házelnök személyére indítványt tenni [Ogytv. 6. § (7) bek.].

²⁰ Alaptörvény 3. cikk (1) bek. 1. mondat

kuló ülésen kell megválasztani, ezért a korábbi parlamenti elnök helyett, az Országgyűlés új elnöke lesz a köztársasági elnöki jogkör gyakorlója, addig azonban, amíg a helyettesítésre okot adó körülmény fennáll, a korábbi házelnök látja el a feladatot.

Az Alaptörvény rendelkezéséből az is következik, hogy mivel a helyettesítésről maga az alkotmány rendelkezik, ezért ezzel ellentétes más szabályozási megoldásra nincs lehetőség. Sem az Országgyűlés – törvényben vagy határozati házsabályi rendelkezésben – nem állapíthat meg más helyettesítő szervet vagy személyt,²¹ és arra sincs mód, hogy a köztársasági elnök maga jelölje ki a helyettesítőjét.²² Arra a kérdésre azonban, hogy mikor áll fenn a helyettesítés szükségessége, az Alaptörvény nem ad minden tekintetben kimerítő választ, de ez természetesen nem is lehetséges. Indokolt ezért közelebbről megvizsgálni, hogy melyek azok a szituációk, amikor a helyettesítésre sor kerülhet. Erre a helyettesítés esetei adnak választ.

3. A helyettesítés esetei

A helyettesítést biztosító szabályozás arra a két esetcsoportra vonatkozik, amikor a köztársasági elnök a tisztségét már nem, illetőleg csak adott időszakban nem tudja gyakorolni, vagyis egyrészt megbízatása megszűnt, másrészt átmenetileg akadályoztatva van. A két esetcsoport aszerint is elválasztható, hogy olyan államfő helyettesítésére kerül-e sor, aki még, vagy már nincs hivatalban, illetőleg olyanéra, aki hivatalban van, de hivatalából adódó feladat- és hatáskörét – bármely okból kifolyólag – ideiglenesen nem képes gyakorolni.

3.1. Helyettesítés a köztársasági elnök megbízatásának megszűnéskor

A helyettesítés esetcsoportjai közül azok tűnnek viszonylag problémamentesnek, amikor a köztársasági elnök a megbízatását már nem tudja ellátni, mert az – valamely, az Alaptörvényben szabályozott okból – megszűnt.²³ Ilyen eset-

²¹ Ezt a parlament csak alkotmánymódosító, vagy alkotmányozó hatalmát gyakorolva teheti meg.

²² A kormányfő esetében az Alaptörvény 16. cikk (2) bekezdése ezt annyiban biztosítja, hogy a miniszterelnök rendeletben a miniszterek közül egy vagy több miniszterelnök-helyettest jelöl ki.

²³ A korábbi alkotmányi szabályozás a helyettesítésnél a köztársasági elnök megbízatásának „idő előtti” megszűnéséről rendelkezett [Alk. 29/E. § (1) bek.], amely nem volt pontos annyiban, hogy ha a köztársasági elnök megbízatási ideje letelt, de az Országgyűlés bármely okból időben – vagyis az Alkotmányban meghatározott határidőig – nem választotta meg az új államfőt, akkor erre nem volt helyettesítési szabály, mert ekkor ugyanis nem lehetett a köztársasági elnök megbízatása idő előtti megszűnéséről beszélni, de még kevésbé az átmeneti akadályoztatásról. Az alaptörvényi szabályozás ezt a problémát úgy orvosolta, hogy nem tesz különbséget a megszűnési esetek között, vagyis a helyettesítésre akkor is mód van, ha az államfő megbízatása bármely okból – akár a megbízatási idő letelte miatt – megszűnt.

ben lényegében nem is helyettesítés, hanem a tisztség betöltésének ideiglenes jellegű pótlása áll fenn, mert helyettesíteni valójában csak a funkciót betöltő személyt lehet. Mivel az Alaptörvény maga rögzíti a megbízatás megszűnésének tényállásait,²⁴ ezért ezek egyértelműnek tekinthetők. Az államfőnek az Alaptörvényben előírt megbízatása megszűnik, mégpedig vagy azért, mert megbízatása – az öt év – lejárt, illetve az államfő elhalálozott, vagy azt maga – lemondással – szünteti meg, illetőleg meghatározott okból – az Országgyűlésnek a feladatkör ellátását kilencven napon túl lehetetlenné tevő állapotot, továbbá a megválasztásához szükséges feltételek hiányát, valamint az összeférhetetlenséget megállapító határozatával, illetve az Alkotmánybíróságnak az államfői tisztségtől való megfosztást kimondó döntésével – elveszíti.

Ha a helyettesítés a köztársasági elnök megbízatásának – bármely okból történő – megszűnése miatt következik be, akkor az államfő feladat- és hatáskörét az Országgyűlés elnöke gyakorolja, vagyis a megbízatás megszűnésének ténye automatikusan megnyitja annak lehetőségét – és egyben köteleességét is – hogy az Országgyűlés elnöke a köztársasági elnök feladat- és hatáskörét gyakorolhassa. Ehhez – mivel az Alaptörvény ezt a szituációt egyértelműen szabályozza – semmilyen szerv külön döntésére nincs szükség: a megszűnés tényének – az erre vonatkozó szabályok szerinti – megállapítását követően a házelnök átveszi az államfői feladat- és hatáskörök gyakorlását.²⁵ Az Országgyűlés elnöke e helyettesítési funkciót addig láthatja el, amíg az új köztársasági elnök hivatalba nem lép. Az új államfő hivatalba lépése a helyettesítést szintén önmagától bekövetkezően – külön határozat nélkül – szünteti meg, tehát erről ekkor sem kell semmilyen szervnek döntést hoznia.

Az Alaptörvény *expressis verbis* nem határozza meg, hogy a házelnök mennyi ideig helyettesítheti a köztársasági elnököt, de erre az államfő megválasztását előíró szabályokból következtetni lehet. Egyfelől, ha a köztársasági elnök megbízatása a megbízatási idő lejártával szűnik meg, helyettesítésre elvileg nem kerülne sor, mert az új köztársasági elnököt a korábbi köztársasági elnök megbízatásának lejártá előtt legalább harminc, legfeljebb hatvan nappal meg kell választani,²⁶ vagyis amikor a korábbi államfő megbízatása megszűnik, az újonnan választott köztársasági elnök lépne hivatalba.²⁷ Mégis előfordulhat, hogy ilyen esetben is szükség van helyettesítésre, mert ha nem sikerül az Alap-

²⁴ Alaptörvény 12. cikk (3) bek.

²⁵ Az államfői feladat- és hatáskörök átvételének időpontja tehát a köztársasági elnök megbízatásának megszűnési időpontja, amelyre az egyes megszűnési okok szerint történő megállapítás az irányadó.

²⁶ Alaptörvény 11. cikk (1) bek. 1. mondat

²⁷ A megválasztott köztársasági elnök a korábbi köztársasági elnök megbízatásának lejártakor lép hivatalba. Alaptörvény 11. cikk (6) bek.

törvényben meghatározott időn belül új köztársasági elnököt választani,²⁸ vagy a megválasztott államfő a megadott időben bármely okból nem lép hivatalba,²⁹ akkor szükség van a helyettesítésre mindaddig, amíg nincs hivatalban lévő államfő. Másfelől pedig, ha a köztársasági elnök megbízatása idő előtt szűnik meg, a megszűnéstől számított harminc napon belül kell megválasztani az új államfőt, aki a választás eredményének kihirdetését követő nyolcadik napon lép hivatalba. Ebben az esetben a helyettesítés ideje elvileg harminc-nyolc nap lehet, de ilyenkor is előfordulhat, hogy harminc napon belül nem sikerül államfőt választani. A döntő kérdés tehát az, hogy van-e hivatalban lévő köztársasági elnök, vagy nincs: utóbbi esetben a köztársasági elnököt helyettesíteni kell, mégpedig azért, mert az államfő megbízatása megszűnt, és a helyettesítés mindaddig tart, amíg az újonnan megválasztott köztársasági elnök hivatalba nem lép. Mivel a hivatalba lépés – az érvényes választás és az eskü letétele után – az Alaptörvény erejénél fogva önmagától bekövetkezik,³⁰ a helyettesítés – a köztársasági elnök megbízatásának megszűnése miatt – a továbbiakban már nem alkalmazható. Ha a hivatalba lépés megtörtént, de a köztársasági elnök bármely okból nem képes feladat- és hatásköreit gyakorolni, akkor a helyettesítésére már csak az átmeneti akadályoztatás következtében kerülhet sor.

A köztársasági elnököt helyettesítő házelnök feladatát ellátó alelnök kijelöléséről az Országgyűlésnek haladéktalanul határoznia kell, mert a házelnök egyidejűleg nem gyakorolhatja a házelnöki és az államfői jogkört. Az Alaptörvény ugyanis – ahogy erről már volt szó – egyértelműen kimondja, hogy „[a] köztársasági elnök helyettesítése idején az Országgyűlés elnöke országgyűlési képviselői jogait nem gyakorolhatja, és helyette az Országgyűlés elnökének feladatait az Országgyűlés által kijelölt alelnök látja el.”³¹ A törvényi szabályozás alapján a köztársasági elnököt helyettesítő házelnök feladatát ellátó alelnök kijelöléséről az Országgyűlés a házelnök javaslata alapján határoz.³² A határozati házsabályi rendelkezés szerint, a köztársasági elnököt helyettesítő házelnök feladatát ellátó alelnök kijelöléséről az Országgyűlés haladéktalanul határoz, és ha az Országgyűlés a köztársasági elnök megbízatása megszűnésének időpontjában nem ülésezik, rendkívüli ülősszakot vagy rend-

²⁸ Lásd erről PETRÉTEI JÓZSEF: A köztársasági elnök megbízatása, Kodifikáció és közigazgatás 2014/2. 30. p. <http://kodifikator.hu/letoltes/category/15-2014-evi-ii-szam>

²⁹ Lásd erről PETRÉTEI 2014, 14-18. p. és 34. p.

³⁰ A hivatalba lépés – ha az államfő az esküt letette – *ex lege constitutionali* bekövetkezik, függetlenül attól, hogy egyébként képes-e feladat- és hatáskörei gyakorlására. Lásd PETRÉTEI 2014, 18. p.

³¹ Alaptörvény 14. cikk (3) bek.

³² Ogytv. 3. § (3) bek. E jog a házelnököt törvényi szabályozás alapján illeti meg, vagyis e jogát akkor is gyakorolhatja, ha már az államfőt helyettesítő jogkörében jár el.

kívüli ülést kell összehívni.³³ A házelnököt helyettesítő alelnök kijelöléséről tehát az Országgyűlés jogosult dönteni, de a parlamentnek a köztársasági elnöki feladat- és hatáskörök átvételéről nem kell külön határoznia, mert ez az Alaptörvény erejénél fogva azonnal bekövetkezik, függetlenül attól, hogy az Országgyűlés hozott-e már határozatot a házelnök helyettesítéséről, vagy sem.

Felvethető a kérdés, hogy miként kell értékelni azt a szituációt, ha az Országgyűlés a köztársasági elnökkel szemben felelősségre vonási eljárást kezdeményez. Ekkor ugyanis az államfő – az Alaptörvény szerint – az Országgyűlés határozatának meghozatalától kezdődően a megfosztási eljárás befejezéséig, hatásköreit nem gyakorolhatja.³⁴ Ez egyértelműen helyettesítési szituációt jelent, amely elvileg átmeneti akadályoztatásként fogható fel, mert a felelősségre vonási eljárás megindítása még nem eredményezi a megbízatás megszűnését, mivel ez csak az Alkotmánybíróságnak a tisztségtől való megfosztást kimondó határozata következtében áll elő. A problémát az okozza, hogy az átmeneti akadályoztatás tényének megállapításáról az Országgyűlésnek kell döntenie, csakúgy, mint a felelősségi eljárás megindításáról, de a két határozathozatalra eltérő rendelkezések vonatkoznak. A felelősségi eljárás megindításáról – amelyet csak az országgyűlési képviselők együtöde indítványozhat – az Országgyűlés kétharmados többséggel határoz,³⁵ míg az átmeneti akadályoztatás tényének megállapításához – amelyet a köztársasági elnök, a Kormány és bármely országgyűlési képviselő kezdeményezhet – elegendő az egyszerű többség.³⁶ A felelősségi eljárás megindításáról hozott határozat egyúttal azt is jelenti, hogy az Alaptörvény rendelkezése automatikusan alkalmazásra kerül, vagyis – az alkotmányi rendelkezésének megfelelően – fennáll a helyettesítési szituáció, mert a köztársasági elnök az eljárás befejezéséig feladat- és hatáskörét nem gyakorolhatja, megnyílik a házelnök helyettesítési jogköre. Ha viszont ez az eset az átmeneti akadályoztatás körébe tartozna, akkor az Országgyűlésnek erről külön döntést kellene hoznia, mert az átmeneti akadályoztatás e nélkül nem állapítható meg. E külön eljárást azonban semmi sem indokolja. Ezért a felelősségre vonási eljárás megindítását olyan átmeneti akadályoztatásnak kell tekinteni, amely nem igényli ennek külön eljárásban történő megállapítását: az átmeneti akadályoztatás az erre irányuló eljárás hiányában is – az Alaptörvény erejénél fogva – bekövetkezik, ha a parlament kétharmados többséggel döntött a felelősségre vonási eljárás megindításáról. A házelnök ebben az

³³ Lásd az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY. határozatot [határozati házszabályi rendelkezés (HHsz.)] 128. § (6) és (7) bekezdéseit.

³⁴ Vö. az Alaptörvény 13. cikk (4) bekezdésével.

³⁵ Alaptörvény 13. cikk (2) és (3) bek.

³⁶ Vö. az Alaptörvény 14. cikk (2) bekezdésével és a HHsz. 128. § (5) bekezdésével.

esetben automatikusan átveszi az államfői feladat- és hatáskörök gyakorlását mindaddig, amíg a felelősségre vonási eljárás le nem zárul.³⁷ Ha a köztársasági elnököt nem fosztják meg tisztségétől, akkor a helyettesítés befejeződik.³⁸ Ha pedig az államfő megbízatása a megfosztás következtében véget ért, a házelnök ettől kezdődően már nem az átmeneti akadályoztatás, hanem a megbízatás megszűnése miatt helyettesíti az államfőt.

3.2. Helyettesítés átmeneti akadályoztatás esetében

Az Alaptörvényben szabályozott második esetcsoport: az államfői tisztség be van töltve, de a tisztséget gyakorló személy a feladat- és hatáskörét – átmeneti akadályoztatás miatt – nem képes ellátni. A helyettesítés jogintézménye szempontjából valójában ez a szituáció a valódi helyettesítés, mivel ekkor a köztársasági elnök ugyan hivatalban van, csak tisztségét ideiglenesen – valamilyen okból kifolyólag – nem tudja gyakorolni. Az átmeneti akadályoztatással összefüggésben indokolt megvizsgálni ennek fogalmát, illetőleg a megállapítására vonatkozó eljárási szabályokat, mivel ez utóbbiak alkotmányossági problémákat vethetnek fel.

3.2.1. Az átmeneti akadályoztatás fogalmáról és okairól

Az átmeneti akadályoztatás általában olyan szituációt feltételez, amely ideiglenes – vagyis nem végleges – jelleggel ellehetetleníti, feltartóztatja, hátráltatja adott feladat ellátását. A köztársasági elnök esetében ez azt jelenti, hogy államfői feladat- és hatáskörét meghatározott ideig – tehát nem véglegesen – nem képes gyakorolni, mert olyan helyzetbe került, amely ebben gátolja.³⁹ Az akadályoztatás átmeneti jellege – nagy valószínűséggel – nem állapítható meg kilencven napon túl, mivel ez az Alaptörvényben a megbízatás megszűnésének egyik nevesített oka,⁴⁰ jóllehet, nem önmagától következik be, hanem a parlament erre irányuló kifejezett döntésétől függ. Az átmenetiség megítélése szempontjából azonban ez annyiban objektív határidőnek minősíthető, amennyiben megnyitja az utat a megbízatás megszüntetéséhez. Mivel a feladatkör ellátását kilencven napon túl lehetetlenné tévő állapot megállapítása kizárólag két együttes feltétel esetén lehetséges – egyrészt a köztársasági elnöknek a

³⁷ A házelnököt helyettesítő alelnök kijelöléséről azonban az Országgyűlésnek ekkor is döntenie kell.

³⁸ Ennek időpontja az Alkotmánybíróság határozatának kihirdetése.

³⁹ Az „átmeneti” jelző elvileg arra is utal, hogy az államfő a feladat- és hatáskörgyakorlás szempontjából „közbülső szakaszban” van: amíg az akadályoztatás fennáll, addig hatásköreit nem képes gyakorolni, de az akadályoztatás megszűnése után ennek ismét eleget tesz.

⁴⁰ Alaptörvény 12. cikk (3) c) pont

feladatköre ellátását lehetetlenné tévő állapotban kell lennie, másrészt ennek kilencven napnál tovább kell fennállnia – ezért a kilencven nap letelte előtt az akadályoztatás minden esetben átmenetinek minősül, és az átmenetiség mindaddig fennáll, amíg az Országgyűlés nem mondja ki a köztársasági elnök megbízatásának megszűnését.⁴¹ Az átmeneti jelleg ezen az időintervallumon belül azonban elvileg rövidebb vagy hosszabb ideig tarthat.

Az akadályoztatás okára az Alaptörvény még példálózó jelleggel sem nevesít egyetlen olyan körülményt sem, amelyik az akadályoztatás fennállásának megítélése szempontjából releváns volna. Ebből két következtetés adódik. Egyfelől az akadályoztatás határozatlan alaptörvényi fogalom, így e tényállás megállapítása csak az egyes esetekben konkretizálható. A konkretizálást normatív módon elvégezheti a törvényhozás, egyedi esetekben pedig a helyettesítés szükségességéről határozó szerv. Az előbbire példa az államfő jogállását szabályozó törvény⁴² két rendelkezése: az egyik szerint „[a] vagyonnyilatkozat-tétel elmulasztása esetén – a vagyonnyilatkozat benyújtásáig – a köztársasági elnök tisztségét nem gyakorolhatja, javadalmazásban nem részesül. A vagyonnyilatkozat-tétel elmulasztásának – egyben a köztársasági elnök átmeneti akadályoztatásának – tényét az Országgyűlés állapítja meg.”⁴³ A másik szerint „[a] köztársasági elnök annyi időre maradhat távol az államügyek folyamatos intézésétől, amennyire azt az ügyek természete és kellő időben történő elintézése megengedi; ez az idő évi negyven munkanapnál nem lehet több.”⁴⁴ Az előbbi törvényi rendelkezés tehát kifejezetten kimondja, hogy a vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettség elmulasztása átmeneti akadályoztatásnak minősül, de a kötelezettség megszegését – és így az átmeneti akadályoztatás tényének megállapítását is – a parlamentnek kell kimondania. A másik rendelkezés anélkül ad lehetőséget az államfőnek az államügyek folyamatos intézésétől való távolmaradására, hogy a helyettesítés szükségességére utalna. Ebből pedig az következik, hogy ha a távolmaradást „az ügyek természete és kellő időben történő elintézése megengedi”, akkor a törvény szerint nincs szükség a helyettesítésre. A távolmaradás nem lehet évi negyven munkanapnál több, amely az államfő szabadságolását jelenti. Ha a távolmaradás ezt az időszakot meghaladja, vagy ha az ügyek természete és kellő időben történő elintézése ezt nem engedi meg, fennállhat az átmeneti akadályoztatás ténye és a helyettesítés szükségessége, de erről ebben az esetben is az Országgyűlésnek kell döntenie.

⁴¹ Innentől kezdve a helyettesítés már nem átmeneti, hanem az államfő megbízatásának megszűnése miatt áll fenn mindaddig, amíg az új köztársasági elnök hivatalba nem lép.

⁴² Lásd a köztársasági elnök jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CX. törvényt (Kejtv.).

⁴³ Kejtv. 6. § (3) bek.

⁴⁴ Kejtv. 9. §

Másfelől az államfő átmeneti akadályoztatását bármilyen ok előidézheti, amely alkalmas arra, hogy a köztársasági elnök feladat- és hatáskörgyakorlását megakadályozza. Az okok mérlegelésénél két szempontot indokolt mindenképpen figyelembe venni: egyrészt azt, hogy a köztársasági elnök objektíve olyan helyzetben van-e,⁴⁵ hogy a feladat- és hatásköreit nem képes gyakorolni,⁴⁶ vagyis tisztségének ellátásában – bármely körülmény miatt előállt – állapot megakadályozza.⁴⁷ Másrészt azt indokolt mérlegelni, hogy szükséges-e a helyettesítés, azaz vannak-e olyan ügyek, amelyek természete és kellő időben történő elintézése feltétlenül nélkülözhetetlenné teszi az államfői feladat- és hatáskörök gyakorlását.⁴⁸ Ha e két feltétel bekövetkezik, akkor a köztársasági elnököt helyettesíteni kell, vagyis az átmeneti akadályoztatás tényét az Országgyűlésnek meg kell állapítania, mert különben alaptörvénysértést követ el. Ennek az is a konzekvenciája, hogy ha e feltételek nem állnak fenn, akkor az akadályoztatás tényét – és az államfő helyettesítését – alkotmányosan az Országgyűlés sem állapíthatja meg, vagyis mérlegelési lehetősége behatárolt: nem „állíthatja félre” a hivatalban lévő köztársasági elnököt, illetőleg a hivatalban lévő államfő mellett, a házelnöknek nem adhat „párhuzamos” helyettesítési jogot. A nyilvánvalóan alaptörvény-sértő országgyűlési döntéssel szemben nincs jogi felülvizsgálati lehetőség.⁴⁹ Ezért helyesebb volna, ha az átmeneti akadályoztatásról nem az Országgyűlés, hanem az Alkotmánybíróság – soron kívül – döntene,⁵⁰ vagy legalább az Országgyűlés határozata a testület előtt jogilag felülvizsgálható volna.

⁴⁵ Az a „szubjektív” szempont, hogy a köztársasági elnök valamely hatáskörét – politikai vagy más megfontolás alapján – nem akarja gyakorolni, közjogi felelősségének megállapítására adhat okot, és ha az Országgyűlés döntött az eljárás megindításáról, a köztársasági elnök ennek befejezéséig hatásköreit nem gyakorolhatja, vagyis fennáll a helyettesítés szükségessége.

⁴⁶ Elvileg ilyen lehet pl. a köztársasági elnök fizikai vagy szellemi állapota mellett adott ügyben az elfogultság bejelentése is. Ez utóbbi különösen akkor indokolt, ha a köztársasági elnök korábban más állami szerv tagjaként közreműködött olyan döntés vagy intézkedés meghozatalában, amelyben később államfőként is döntenie kell. Ezt azonban a helyettesítésről határozó szervnek – az Országgyűlésnek – kell mérlegelnie, mivel ilyen követelményt jogszabály kifejezetten nem ír elő.

⁴⁷ Eseti helyettesítéskor is követelmény: „pontosan meg kell szabni, hogy mely körülmények beálltakor kerülhet rá sor. Ezeknek a feltételeknek minél objektívebbeknek kell lenniük, hogy ne függessen egyedi mérlegeléstől az akadályoztatás megállapítása, és az államfői ügyek ideiglenes vitelének más személyre ruházása.” SZABÓ 1995, 153. p.

⁴⁸ Tekintettel arra is, hogy az államfő meddig lesz objektíve akadályozott.

⁴⁹ Az Országgyűlés e határozata egyedi jellegű, amelyet az Alkotmánybíróság éppen e jelleg miatt nem vizsgálhat felül, vagyis felülvizsgálhatatlan parlamenti aktusnak minősül. Vö. ERDŐS CSABA: Az Országgyűlés döntési autonómiájának aktustani megközelítése, Doktori értekezés, Győr, 2014. 59-60. p.

⁵⁰ Pl. a lengyel alkotmány 131. cikk (1) bekezdés 2. mondata szerint „[a]mennyiben a köztársasági elnök nincs olyan helyzetben, hogy értesíteni tudja a Képviselőház elnökét arról, hogy hivatalából eredő kötelezettségeit nem képes ellátni, a Képviselőház elnökének kérelmére az Alkotmánybíróság határoz a köztársasági elnök hivatalának gyakorlásában való akadályoztatásról.” Az Alkotmánybíróság általi döntést támogatja SZABÓ 1995, 153. p.

Az átmeneti akadályoztatás értelmezése szempontjából felvetődik a kérdés, hogy ez vajon az összes feladat- és hatáskörgyakorlásra vonatkozik-e – vagyis arra, amikor a köztársasági elnök egyetlen feladat- és hatáskörét sem képes gyakorolni, illetőleg kötelezettségének eleget tenni –, vagy akkor is megállapítható, ha csak egyik (valamelyik) feladat- és hatáskörét azért nem tudja ellátni, mivel ebben másik feladat- és hatáskörgyakorlása akadályozza meg.⁵¹ Pontosabban: ha az államfő egyik (bármelyik) hatáskörét gyakorolja, megállapítható-e az átmeneti akadályoztatás ténye arra a hatáskörre, amelyet éppen emiatt nem képes – egyidejűleg – gyakorolni. Ha a válasz igen, akkor bármelyik hatáskörgyakorlás szempontjából felvethető a helyettesítés kérdése, egyébként viszont nem. Ez az elhatárolás azért fontos, mert az átmeneti akadályoztatásnál a helyettesítésre csak akkor kerülhet sor, amikor egyébként a köztársasági elnök hivatalban van. Mivel az Alaptörvény a köztársasági elnök intézményénél nem ismeri annak lehetőségét, hogy a hivatalban lévő államfő mellett egyidejűleg más szerv vagy személy a köztársasági elnöki feladat- és hatáskört gyakorolja, ezért az átmeneti akadályoztatás fennállását nem lehet megállapítani akkor, ha az államfő valamelyik feladat- és hatáskörét éppen gyakorolja, és ennek következtében más hatáskörét viszont személyesen nem képes ellátni.⁵² A hivatalban lévő köztársasági elnök ún. „párhuzamos” vagy „kiegészítő” helyettesítését az Alaptörvény nem engedi meg: az Országgyűlés elnöke tehát csak akkor gyakorolhatja az államfői feladat- és hatásköröket, ha a köztársasági elnök átmenetileg akadályoztatva van.⁵³ Ha tehát az államfő – bármely hatáskörében – eljár, nem állhat fenn az átmeneti akadályoztatás ténye. Ennek az értelmezési megoldásnak – tekintettel az átmeneti akadályoztatás megállapításának szabályaira – garanciális szempontból van jelentősége. Megoldást jelentene, ha az államfő, legalábbis az esetek túlnyomó többségében, maga dönthetne a helyettesítési szituáció tényének fennállásáról. Így esetleg lehetőség volna arra, hogy ha az államfő hosszabb ideig hivatalos úton, külföldön tartózkodik, akkor a házelnök itthon részben helyettesíthetné feladat- és hatáskörei gyakorlásában. Erre azonban a mai szabályozás alapján nincs mód.

⁵¹ Pl. hivatalos külföldi útja miatt nem tudja aláírni a szükséges kinevezési okmányokat. Vannak alkotmányok, amelyek a külföldön tartózkodást helyettesítő oknak tekintik. Vö. a lett alkotmány 52. cikkével, a litván alkotmány 89. cikk (2) bekezdésével, és a máltai alkotmány 49. cikkével.

⁵² A köztársasági elnöknek jelenleg nincs olyan lehetősége, mint a miniszterelnöknek. A kormányfő ugyanis megteheti, hogy ha pl. hivatalos külföldi úton van, akkor a kormányülést az általa kijelölt helyettese vezetheti.

⁵³ Pl. ha az államfő hivatalos úton, külföldön tartózkodik, az Országgyűlés elnöke – párhuzamosan – itthon nem helyettesítheti (pl. törvényt vagy kinevezéseket az államfő helyett nem írhat alá, külföldi követeket nem fogadhat, itthon nem képviselheti helyette a magyar államot stb.).

3.2.2. Az átmeneti akadályoztatás megállapítási szabályai

Az Alaptörvény egyértelműen rendelkezik arról, hogy a helyettesítés szükségességének szituációját – vagyis a köztársasági elnök átmeneti akadályoztatásának tényét – az Országgyűlésnek kell megállapítania,⁵⁴ következésképpen erről kizárólag a parlament dönthet.⁵⁵ Az Alaptörvényből az is következik, hogy ez a hatáskör csak a köztársasági elnök, a Kormány vagy bármely országgyűlési képviselő kezdeményezésére gyakorolható, másnak ilyen jogosítványa nincs. Annak azonban nincs akadálya, hogy a kezdeményezésre jogosultat ilyen javaslattal megkeressék, de a javaslatot az indítványozásra jogosultnak kell benyújtania.⁵⁶ A határozati házszabályi rendelkezés az alaptörvényi előírást annyiban részletezi, hogy ha a köztársasági elnök feladatának ellátásában átmenetileg akadályoztatva van, ennek megállapításáról és a köztársasági elnököt helyettesítő házelnök feladatát ellátó alelnök kijelöléséről az Országgyűlés egyszerre, mégpedig a megállapításra irányuló kezdeményezést követően haladéktalanul határoz, és ha az Országgyűlés nem ülésezik, rendkívüli ülészakot vagy rendkívüli ülést kell összehívni.⁵⁷ Az átmeneti akadályoztatás megállapításának eljárási szabályairól előljáróban annyi megállapítható, hogy meglehetősen nehézkes eljárási rendet tartalmaznak, és az alkalmazott megoldás garanciális szempontból eléggé hiányosnak mondható.

Az Alaptörvény az átmeneti akadályoztatás tényének megállapítását az Országgyűlés számára tartotta fenn, így a parlament döntésétől függ. E szabályozásból az következik, hogy amíg az Országgyűlés az átmeneti akadályoztatás tényét nem mondja ki, az átmeneti akadályoztatás szituációja – amely a helyettesítés feltétele – nem állhat fenn, azaz önmagában a tény – megállapításának hiányában – még nem elegendő: csak az Országgyűlés határozata dönti el, hogy valóban fennáll-e az akadályoztatás ténye. Ebből következik, hogy az akadályoztatás tényének megállapítása eredményezi azt a joghatást, amely lehetővé teszi a házelnök számára az államfő helyettesítését. Így az átmeneti akadályoztatás ennek a ténynek a megállapításától kezdődik. E szabályozás hivatott megakadályozni, hogy a házelnök önkényesen lépjen a köztársasági elnök helyébe, és így párhuzamos hatáskörgyakorlás alakulhasson ki. Másfelől azonban e megoldás nem teszi lehetővé, hogy az államfő maga döntsön helyettesítésének szükségességéről, mert erre csak kezdeményezési joga van. Ez

⁵⁴ Alaptörvény 14. cikk (2) bek.

⁵⁵ A korábbi Alkotmány ezt a rendelkezést nem tartalmazta, csak a Házszabály rendelkezett róla. Az alaptörvényi szabályozás megszüntette azt az alkotmánysértő helyzetet, hogy az átmeneti akadályoztatásról való döntést a Házszabály helyezte az Országgyűlés hatáskörébe, és nem az Alkotmány.

⁵⁶ A nem jogosulttól származó indítványt el kell utasítani, azt az Országgyűlés nem tárgyalhatja.

⁵⁷ Vö. a HHsz. 128. § (5) és (7) bekezdéseivel.

annál is inkább meglepő, mert a helyettesítés kérdésében a helyettesített döntésének elsődlegesnek kellene lennie, mivel ő tudja a legjobban megítélni, hogy mikor és mennyiben képes feladatait ellátni, vagy sem. Erre azonban az Alaptörvény nem ad lehetőséget, mert az átmeneti akadályoztatás tényének megállapítását kizárólag az Országgyűlés mondhatja ki, a köztársasági elnök a döntést csak kezdeményezheti. Így arra sincs mód, hogy az Országgyűlés elnöke – az államfő tényleges átmeneti akadályoztatása esetén – a köztársasági elnök döntése alapján átvegye az államfő jogkörének gyakorlását, mert ehhez mindenképpen parlamenti határozathozatalra van szüksége. Egyértelműen felvethető, hogy a jelenlegi megoldás az államfő döntési jogát jelentősen korlátozza. Ez problémát okozhat akkor, ha az Országgyűlés nem ülésezik. Bár a határozati házszabályi rendelkezés előírja, hogy ha az Országgyűlés az átmeneti akadályoztatás tényének megállapítására irányuló kezdeményezés időpontjában nem ülésezik, rendkívüli ülészakot vagy rendkívüli ülést kell összehívni,⁵⁸ de amíg erre nem kerül sor, addig a helyettesítés nem lehetséges. Ilyenkor az államfő átmeneti akadályoztatása azt fogja jelenteni, hogy nincs egyetlen szerv vagy személy sem, aki ez alatt az időszak alatt a köztársasági elnököt helyettesíteni tudná.

Az Alaptörvény szerint a helyettesítést indokoló átmeneti akadályoztatás tényének megállapítására vonatkozó kezdeményezés kiindulhat a köztársasági elnöktől, a Kormánytól vagy bármely parlamenti képviselőtől. Helyeselhető az a megoldás, hogy az indítvány ne csak a köztársasági elnöktől származzon, mert az államfő kerülhet olyan szituációba, amikor maga erről nem tud nyilatkozni, illetve kezdeményezést benyújtani. Mivel az Országgyűlés mindegyik indítványról egyszerű többséggel határozhat,⁵⁹ ezért ez növeli a veszélyét annak, hogy az Országgyűlésben a mindenkori parlamenti többség – a Kormány vagy bármely képviselő indítványára – megállapíthatja egyfelől az akadályoztatás tényét akkor is, ha ez egyébként nem áll fenn, másfelől ennek hiányát akkor, ha egyébként az átmeneti akadályoztatás fennáll. Ez nem jelentene problémát, ha lenne az Országgyűlés alaptörvénysértő határozatával szemben jogorvoslati lehetőség. Mivel nincs, így magának az alaptörvénysértésnek a megállapítása is vitatottá válhat: nem egyértelműen, hogy a parlamenti többség határozata alkotmányosnak tekinthető-e, vagyis nem élt-e vissza az átmeneti akadályoztatás tényének megállapításával. Így előállhat az a szituáció is, hogy maga az államfő nem tartja szükségesnek a helyettesítését, mivel az átmeneti akadályoztatásra

⁵⁸ Vö. a HHsz. 128. § (7) bekezdésével.

⁵⁹ Mivel erre az esetre sem az Alaptörvény, sem a házszabályi rendelkezés nem határoz meg minősített többséget, így e határozathozatalra az általános döntési szabályok az irányadók [Alaptörvény 5. cikk (5) és (6) bek.].

okot adó tényt nem értékeli olyan fokúnak, amely őt a feladat- és hatáskörének gyakorlásában hátráltatná, vagy feltartóztatná.⁶⁰ Mivel az Alaptörvény az átmeneti akadályoztatás okát nem jelöli meg, e vitatott esetben nem egyszerű annak megállapítása, hogy vajon az átmeneti akadályoztatás fennáll-e, vagy sem. A kérdést végső fokon az dönti el, hogy az Országgyűlés jogosult az akadályoztatás tényének megállapítására, vagyis ez nem magától a tényleges helyzettől függ. Ennek következtében előállhat, hogy a köztársasági elnök szerint nincs olyan akadályoztatás, amely hatáskörgyakorlását nem tenné lehetővé.⁶¹ Ha az Országgyűlés ennek ellenére úgy dönt, hogy az államfő átmenetileg akadályoztatva van, ő nem tudja meggátolni a helyettesítést,⁶² amely pedig azt eredményezheti, hogy párhuzamos hatáskörgyakorlás alakulhat ki. A parlamentnek ez a döntése nyilvánvalóan alaptörvényt sértő volna, mert alkotmányos indok nélkül vonná el a köztársasági elnök feladat- és hatáskörét, így akadályozva az államfőt – még ha csak átmenetileg is – tisztsége gyakorlásában, amely a jogállam elvére tekintettel megengedhetetlen.

Az eljárás bonyolultnak minősíthető akkor is, ha az átmeneti akadályoztatás megállapítását a köztársasági elnök kezdeményezi, mivel – még nyilvánvaló esetben is – meg kell várnia az Országgyűlés döntését. Az államfő természetesen előre láthatja, hogy „átmenetileg” nem lesz képes ellátni megbízatását, vagyis feladat- és hatásköre gyakorlásában akadályoztatott lesz. Az Országgyűlésnek viszont – az Alaptörvény szerint – ilyenkor is van mérlegelési joga, azaz nem kell az átmeneti akadályoztatás tényét megállapítania. Ez azonban csak akkor alkotmányos, ha nincsenek olyan ügyek, amelyek természete és kellő időben történő elintézése feltétlenül nélkülözhetetlenné teszi az államfői feladat- és hatáskörök gyakorlását. Ezért a politikai-alkotmányjogi viták elkerülése érdekében feltétlenül biztosítani kellene az átmeneti akadályoztatás tényét megállapító országgyűlési határozat Alkotmánybíróság általi felülvizsgálhatóságát.

Sem az Alaptörvényben, sem a házszabályi rendelkezésben nem található olyan előírás, hogy az átmeneti akadályoztatás időtartamát meg kell-e határozni. Természetesen, ha ez előre látható, akkor ésszerűnek tűnik, hogy a parlament az akadályoztatás tényének megállapításáról szóló határozatában rögzítse az átmeneti időszak végének időpontját is, különösen akkor, ha ezt már maga a kezdeményező – elsősorban a köztársasági elnök – szintén megjelölte. A he-

⁶⁰ Ezt általában enyhébb betegség, rosszullet, rövid idejű szabadság, vagy – nem hivatalos – külföldi utazás stb. okozhatja.

⁶¹ Mert pl. betegségének, szabadságának, utazásának stb. ideje alatt vagy nincs hivatalos programja, vagy – telefonon, futáron stb. keresztül – el tudja látni a legsürgősebben intézendő ügyeket.

⁶² Legfeljebb hatáskör-összeütközés megállapítására vagy az Alaptörvény értelmezésére irányuló indítvánnyal fordulhat az Alkotmánybírósághoz. Lásd az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. tv. 36. §-át, illetve 38. §-át.

lyettesítés időtartamának a megjelölése – ha előre nem látható – oly módon is lehetséges, ha a határozat ezt konkrét feltételtől teszi függővé. Amennyiben a határozat tartalmazza az átmeneti akadályoztatás tényének megszűnését, akkor ezt irányadónak kell tekinteni a helyettesítés szempontjából: a határidő lejártakor a házelnök helyettesítő joga megszűnik. Nem világos azonban, hogy ha az Országgyűlés nem állapította meg az akadályoztatás tényének megszűnését, akkor az akadályoztatás meddig áll fenn, illetve ki és hogyan jogosult dönteni arról, hogy a helyettesítésre okot adó szituáció megszűnt. Másként megfogalmazva, milyen eljárási szabályokat kell alkalmazni arra, hogy a köztársasági elnök ismét gyakorolhassa feladat- és hatáskörét anélkül, hogy őt ebben a parlament elnöke továbbra is helyettesítene: elegendő-e az államfő erre vonatkozó egyoldalú bejelentése, és ezt az Országgyűlésnek tudomásul kell-e vennie, vagy erről ismét határozatot kell-e hoznia.⁶³ Az Alaptörvény rendelkezéseinek – különösen a jogállam követelményének – az felel meg, hogy az államfő ezt saját egyoldalú bejelentésével megtehesse, mivel egyrészt az akadályoztatás megszűnéséről érdemben ő tud nyilatkozni, másrészt – hivatalban lévén – jogosultnak kell lennie arra, hogy feladat- és hatáskörét saját felelősségére gyakorolhassa,⁶⁴ így arról is nyilatkozhatson, hogy tisztségét – más szerv döntésétől függetlenül – képes ellátni. Csak így kerülhető el az a veszély, hogy a tényleges feladat- és hatáskörgyakorláshoz visszatérő államfő, illetve a helyettesítést végző házelnök intézkedései és döntései ne keresztezdhessék egymást, mert ez az államélet zavarához vezetne.

A hatályos szabályozáshoz képest sok tekintetben megoldást jelentene, ha a köztársasági elnök maga nyilatkozhatna – mégpedig írásban – arról, hogy átmeneti akadályoztatás miatt feladat- és hatáskörét nem tudja gyakorolni.⁶⁵ Ezt a nyilatkozatot – mivel az Alaptörvény a helyettesítésre az Országgyűlés elnökét jelölte ki – a házelnökhöz kellene eljuttatnia, akinek ilyenkor kötelessége lenne az államfő helyettesítését ellátni. Felvethető, hogy a köztársasági elnök ezzel a megoldással esetenként nem akarna-e mondvacsinált okból, vagy esetleg kényes politikai szituációban saját kötelességének teljesítése alól kibújni.⁶⁶ Az Országgyűlés elnöke emiatt a helyettesítést csak visszaélés esetén – tehát ha az államfő kötelességei teljesítése elől akar kitérni – tagadhatná meg. Ekkor az akadályoztatás tényének fennállását, vagy ennek hiányát az Országgyűlés állapíthatná meg. Másfelől a parlament csak akkor kaphatna szerepet az akadály-

⁶³ E helyzetet sem az Alaptörvény, sem a házszabályi rendelkezések nem rendezik.

⁶⁴ Ha az akadályoztatás tényéről nem, vagy nem csak az Országgyűlés dönthetne, akkor e probléma megoldása nyilvánvaló volna: az államfő rendelkezése mindenkre nézve kötelező lenne.

⁶⁵ Pl. hosszabb külföldi – de nem hivatalos – útra megy, beteg, vagy szabadságát tölti stb.

⁶⁶ Ennek valószínűsége azonban rendkívül csekély.

lyoztatás ténye fennállásának megállapításában, ha a köztársasági elnök olyan állapotba került, hogy erről maga nem tud nyilatkozni.⁶⁷ Kétség esetén – vagyis ha nem teljesen világos, hogy vajon a köztársasági elnök tényleg akadályoztatva van-e – alapvetően az államfő értékeléséből kell kiindulni, nem pedig a parlament elnökének, vagy más alkotmányos szervnek az állásfoglalásából. A helyettesítés esetében elvárható az államfő tényleges befolyása arra, hogy eldöntse: vajon a helyettesítés egyáltalán aktuális-e. A köztársasági elnök ugyanis sok esetben meghatározhatja, illetőleg befolyásolhatja, hogy azok a körülmények, amelyek átmeneti akadályoztatást jelentenek, mikortól meddig állnak fenn. Ez volna a legjobb eszköz arra, hogy a bizonytalanságokat és a lehetséges konfliktusokat el lehessen hárítani, illetőleg meg lehessen előzni. Támogatható az a megoldás, hogy a köztársasági elnök hivatalának gyakorlásában való akadályoztatásról – az államfő mellett – a Kormány vagy a házelnök indítványára az Alkotmánybíróság határozza, ezzel e kérdés eldöntése nem a parlament politikai mérlegelésétől függene.

4. Az Országgyűlés elnökének helyettesítési jogállása

Az Alaptörvénynek abból a rendelkezéséből, hogy a köztársasági elnök átmeneti akadályoztatása megszűnéséig, vagy a köztársasági elnök megbízatásának megszűnésekor az új köztársasági elnök hivatalba lépéséig a köztársasági elnök feladat- és hatásköreit az Országgyűlés elnöke gyakorolja, két következtetés mindenképpen adódik. Az egyik az, hogy a házelnök a helyettesítési funkció ellátásakor a köztársasági elnök feladat- és hatáskörét teljes terjedelmében gyakorolhatja,⁶⁸ mivel – a korábbi Alkotmánnyal ellentétben – nincsenek olyan hatáskörök, amelyek gyakorolhatóságát az Alaptörvény kizárná.⁶⁹ A másik, hogy a házelnök csak a köztársasági elnök *feladat- és hatásköreit gyakorolhatja, de nem léphet a köztársasági elnök helyébe, nem válik ideiglenes vagy helyettes köztársasági elnökké,*⁷⁰ pusztán az államfő feladat- és hatáskörgyakorlására kap átmenetileg megbízást.

⁶⁷ Ez akár betegség, akár más olyan okból előfordulhat, amikor az államfő nem elérhető. Ilyenkor is megfontolandó azonban, hogy ki kapjon indítványozási jogot. Semmi sem indokolja, hogy ezt bármely képviselő megtehesse.

⁶⁸ Vö. az Alaptörvény 14. cikk (1) bekezdésével.

⁶⁹ A korábbi Alkotmány 29/E. § (1) bekezdése szerint a köztársasági elnököt helyettesítő országgyűlési elnök törvényt az Országgyűlésnek megfontolás végett, illetőleg az Alkotmánybíróságnak megvizsgálás céljából nem küldhetett meg, az Országgyűlést nem oszthatta fel, és a kegyelmezés jogával csak a jogerősen elítéltek javára élhetett.

⁷⁰ Az Alkotmánybíróság már a korábbi alkotmányi szabályozás alapján megállapította, hogy „[a]z ideiglenes köztársasági elnöki intézményt az Alkotmány nem ismeri, ez a megnevezés a köznap nyelvhasználatban a fenti jogi helyzet körülírására szolgál.” 7/1990. (IV. 23.) AB határozat. ABH 1990. 40, 41. Mivel ezen a helyzeten az Alaptörvény sem változtatott, a házelnök nem tekinthető ideiglenes köztársasági elnöknek.

A köztársasági elnöknek a házelnök általi helyettesítése az Alaptörvényből következik, tehát a köztársasági elnök és a házelnök – mint helyettesítő – között nem keletkezik olyan képviseleti jogviszony, amelyben a képviselt a képviseleti felhatalmazás terjedelmét maga állapíthatná meg. Az Alaptörvény a házelnök számára a köztársasági elnök összes feladat- és hatáskörére nézve ad helyettesítési jogot, de ez nem jelenti, hogy a házelnök az államfő helyébe lépne, így a köztársasági elnöki státuszt nem tölti be, nem foglalja el a teljes államfői jogállást.⁷¹ Ezért a házelnököt helyettesítéskor sem illeti meg a köztársasági elnöki cím használata, sem a köztársasági elnök tiszteletdíja és juttatásai,⁷² e jogok ugyanis rá nem szállnak át.⁷³ A házelnök nem alanya az államfői státuszjogoknak, így ezekről nem is rendelkezhet, az államfő státuszát nem alakíthatja át. A házelnök a köztársasági elnöki tisztségről – az államfő helyett – nem mondhat le,⁷⁴ mert ez a helyettesített államfő személyes döntési területe: a házelnök csak a feladat- és hatáskörök gyakorlására jogosult, a státuszt érintő döntésekre nem. Az Országgyűlés elnökére nem vonatkoznak a köztársasági elnök megválaszthatóságának feltételei, ezért a helyettesítést végző házelnöknek nem kell a harmincötödik életévet betöltenie.⁷⁵ Esetében az újraválaszthatóság korlátozása sem áll fenn, vagyis házelnökként annyszor helyettesítheti az államfőt, ahányszor erre egyébként szükség van. A köztársasági elnök helyettesítésekor nem kell külön államfői esküt tennie, amely a köztársasági elnök hivatalba lépésének előfeltétele,⁷⁶ mert nem lesz ideiglenes jelleggel sem államfő. Így a köztársasági elnökre megállapított összeférhetetlenségi szabályok⁷⁷ sem alkalmazhatóak a helyettesítést ellátó házelnökre, rá továbbra is az országgyűlési képviselőkre és a házelnökre megállapított összeférhetetlenségi rendelkezé-

⁷¹ „... a köztársasági elnököt az Országgyűlés elnöke csak hatásköreiben helyettesíti, jogállásában nem. Nem válik ugyanis ideiglenes köztársasági elnökké, csak annak (meghatározott) jogait gyakorolja. Ez tekinthető a köztársasági elnök funkcionális helyettesítésének.” CSINK 2008, 131. p.

⁷² Ezek továbbra is a köztársasági elnököt illetik meg. A Kejtv. 6. § (3) bekezdése szerint a köztársasági elnök csak a vagyonnyilatkozat-tétel elmulasztása esetén – a vagyonnyilatkozat benyújtásáig – nem részesül javadalmazásban.

⁷³ Pl. a portugál alkotmány 132. cikk 3. pontja kifejezetten úgy rendelkezik, hogy „[a] köztársasági elnök az alatt az idő alatt is megőrzi hivatalával járó jogait és kiváltságait, amíg átmenetileg akadályoztatva van feladatai ellátásában.”

⁷⁴ Ez értelemszerűen az átmeneti akadályoztatáskor lenne lehetséges.

⁷⁵ A magyar állampolgárság követelménye vele szemben is fennáll, de ez az országgyűlési képviselői tisztségéből következik. Ha a helyettesítő házelnök elveszíti magyar állampolgárságát, akkor képviselő sem – és következésképpen házelnök sem – lehet, vagyis nem helyettesítheti az államfőt.

⁷⁶ A tisztség ellátásához elegendő az az eskü, amit az Országgyűlés előtt házelnökként tett le [Ogytv. 9. §].

⁷⁷ Az Alaptörvény 12. cikk (2) bekezdése szerint „[a] köztársasági elnöki tisztség összeegyeztethetetlen minden más állami, társadalmi, gazdasági és politikai tisztséggel vagy megbízással. A köztársasági elnök más keresőfoglalkozást nem folytathat, és egyéb tevékenységéért – a szerzői jogi védelem alá eső tevékenység kivételével – díjazást nem fogadhat el.” Ez az összeférhetetlenségi szabály a köztársasági elnök jogállásának része.

sek az irányadóak.⁷⁸ A helyettesítés ugyanis ideiglenes állapot: addig tart, amíg a tisztséget betöltő államfő átmeneti akadályoztatása megszűnik, illetőleg az Országgyűlés nem választja meg az új köztársasági elnököt. A házelnök az átmeneti időre sem lesz köztársasági elnök, így nem osztozik az államfői státusz-jogokban sem.

Az Alaptörvény szerint, a köztársasági elnök helyettesítése idején az Országgyűlés elnöke országgyűlési képviselői jogait nem gyakorolhatja, és helyette az Országgyűlés elnökének feladatait az Országgyűlés által kijelölt al-elnök látja el.⁷⁹ E rendelkezés tehát azt jelenti, hogy az államfőt helyettesítő házelnök semmilyen formában – sem képviselőként, sem házelnökként – nem vehet részt az Országgyűlés munkájában,⁸⁰ de ez az előírás nem szünteti meg sem képviselői, sem házelnöki tisztségének beöltését: státuszára továbbra is a képviselői és házelnöki jogállás az irányadó. Ha ugyanis a házelnök teljes egészében az államfő helyébe lépne, onnantól megbízatásának megszűnési esetei is a köztársasági elnök megbízatás-megszűnésével egyeznének meg, és ha országgyűlési képviselői jogállását elvesztené, a továbbiakban nem vonatkoznának rá a képviselők megbízatásának megszűnési esetei sem. Ebből az is következne, hogy ha az államfői helyettesítés véget érne, már nem lehetne a továbbiakban sem képviselő, sem házelnök. Ez azonban a helyettesítéssel, illetve ennek befejezésével nem következik be. Az Országgyűlés elnökére így továbbra is országgyűlési képviselői, illetve a házelnöki megbízatás megszűnési esetei vonatkoznak.⁸¹ Mivel a házelnök a köztársasági elnök jogállásában nem osztozik, és képviselői jogállásában – a képviselői jogok gyakorlásának tilalmát kivéve – nem következik be változás, ezért a házelnökre nem irányadó a köztársasági elnök személyét megillető sérthetetlenség⁸² sem. A házelnöknek a hatáskörgyakorlással összefüggő védelmét a képviselői mentelmi jogából folyó

⁷⁸ Vö. az Ogytv. 80. §-ával.

⁷⁹ Alaptörvény 14. cikk (3) bek.

⁸⁰ E meghatározást következképpen úgy kell érteni, hogy képviselői feladat- és hatáskörét nem gyakorolhatja, vagyis e jogok nem az ún. képviselői státuszt biztosító jogosítványok, hanem csak azok, amelyek a parlamenti munkában való aktív részvételt teszik lehetővé. A házelnöknek e jogai tehát a helyettesítés ideje alatt szünetelnek, de országgyűlési képviselői státusza nem szűnik meg.

⁸¹ Alaptörvény 4. cikk (3) bek., illetve Ogytv. 10. § (1) bek. Ezt támasztja alá az is, hogy a köztársasági elnök feladat- és hatásköreit az Országgyűlés elnöke csak addig gyakorolhatja, amíg házelnök. Ha házelnöki megbízatása megszűnik, a helyettesítése is véget ér. Lásd az 1.2. pontot. Az Országgyűlés elnökének helyettesítési joga ugyanis nem személyhez, hanem tisztséghez kötött, mert ha megszűnik házelnöki megbízatása, elveszíti azt a jogát is, hogy helyettesítse a köztársasági elnököt. CSINK 2008, 131. p.

⁸² Az Alaptörvény 12. cikk (1) bekezdése szerint „[a] köztársasági elnök személye sérthetetlen.” A sérthetetlenség a köztársasági elnök jogállásának része. Lásd erről PETRÉTEI JÓZSEF: A köztársasági elnök sérthetetlenségéről, in: CSERNY ÁKOS (szerk.): Ünnepi tanulmányok Rác Attila 75. születésnapja tiszteletére, Budapest, 2013. 371-389. p.

sérthetetlensége biztosítja,⁸³ mert ez is elegendő védelmet nyújt az államfői feladat- és hatáskörök zavartalan ellátásához.⁸⁴

Az alaptörvényi rendelkezés értelmében a házelnök a köztársasági elnök összes feladat- és hatáskör gyakorlására kap felhatalmazást, így minden olyan feladat- és hatáskört gyakorolhat, amely az államfői tisztséghez kapcsolódik. Mivel a helyettesítés célja a köztársasági elnöki feladatok folyamatos ellátása, ezért az államfői hivatali ügyeket teljes hatáskörrel intézheti, amely a köztársasági elnök funkcióira is irányadó: amennyiben az államfői funkciók hatáskörrel kapcsolódnak össze, a házelnök e hatásköröket is gyakorolhatja.⁸⁵ Az Országgyűlés elnökének helyettesítő jogkörét ugyanakkor elfogultságmentesen kell ellátnia, mert ez a követelmény a jogállam általános alapelvéből is következik. A házelnökkel szemben egyébként szintén alkotmányos követelmény a pártok-felettség, a semlegesség és az objektivitás.⁸⁶ Folyamatosan vizsgálnia szükséges, hogy helyettesítő jogkörében hozott döntéseikor nem elfogult-e valamelyik politikai erő vagy hatalmi ág javára, mert ez a hatáskörgyakorlás pártatlanságát sérti. Tartózkodnia kell azoktól az ügyektől, amelyekben az Országgyűlés elnökeként korábban részt vett, vagy esetleg kezdeményezett, ugyanakkor ez nem eredményezheti az államélet működésének megbénulását vagy zavarát.⁸⁷ Nincs olyan hatáskör, amelyet a helyettesítést végző házelnök ne gyakorolhatna, de különös visszafogottsággal kell eljárnia a politikai mérlegelés igénylő ügyekben.⁸⁸

⁸³ Mivel a mentelmi jog a képviselő státuszjoga, ezért ez a házelnököt képviselői minősége következtében továbbra is megilleti.

⁸⁴ A köztársasági elnök sérthetetlenségének is ez a lényege. Vö. PETRÉTEI 2013, 374. o.

⁸⁵ Azzal egyet lehet érteni, hogy a hatáskörök gyakorlásakor a házelnöknek tekintettel kell lennie a köztársasági elnök jogállásának alaptörvényi szabályozására is [Alaptörvény 9. cikk (1) és (2) bek.], de azaz nem, hogy az államfői jogállásból kifolyólag lennének olyan hatáskörök, amelyeket a házelnök azért nem gyakorolhat, mert ezek önálló politikai döntéseként a köztársasági elnök jogállásából vezethetők le. Vö. CSINK 2008, 131-132. p. Ha az Alaptörvény az államfőnek konkrét hatáskört állapított meg, a helyettesítő házelnök ezek gyakorlására jogosult.

⁸⁶ Vö. KUKORELLI ISTVÁN: Az Országgyűlés, in: KUKORELLI ISTVÁN (szerk.): Alkotmánytan, Budapest, 2002. 309. p. Szenté Zoltán ezt részben vitatja, mivel véleménye szerint az Országgyűlés elnöke „tisztségének gyakorlása során megőrzi párhovatarozását, sőt gyakran aktívan részt vesz a pártpolitikában”, ezért „elnöki funkciójával szemben közjogi értelemben legfeljebb a pártatlanság, s nem a semlegesség követelménye állítható.” SZENTE ZOLTÁN: Az Országgyűlés, in: JAKAB ANDRÁS (szerk.): Az Alkotmány kommentárja I. Budapest, 2009. 750-751. p. A köztársasági elnök „semlegességéről” lásd PETRÉTEI JÓZSEF: A köztársasági elnök mint semleges hatalom, in: KOCIS MIKLÓS – ZELLER JUDIT (szerk.): A köztársasági Alkotmány 20 éve, 2009. 469-480. p. Az itt vázoltak irányadók az államfőt helyettesítő házelnökre is.

⁸⁷ Ezért az elfogultságot visszafogottan kell értelmeznie, vagyis erre hivatkozással csak akkor élhet, ha az ügy természete és kellő időben történő elintézése nem teszi feltétlenül nélkülözhetetlenné az államfői feladat- és hatáskörök gyakorlását, vagyis meg lehet vele várni a köztársasági elnököt.

⁸⁸ Ilyennek tekinthető pl. az Országgyűlés feloszlásának joga, továbbá a kinevezési jogoknál az államszervezet demokratikus működése súlyos zavarának megítélése, valamint a kitüntetések adományozásánál az Alaptörvény értékrendje sérelmének megítélésénél.

A feladat- és hatáskörök gyakorlásához felelősség is kapcsolódik, mert egyfelől a helyettesnek is felelnie kell a döntések helyességének, és jogszerűségének számon kérhetőségéért, másfelől a köztársasági elnök és a helyettesítő házelnök hatásköreinek kongruenciája áll fenn. Felvetődik a kérdés, hogy a házelnök felelősségére alkalmazhatóak-e a köztársasági elnök felelősségi szabályai. A házelnöknek az Országgyűléssel szemben nem lehet politikai felelőssége, mert az ellenjegyzés követelménye továbbra is érvényesül: az ellenjegyzés intézménye az államfői hatáskörök gyakorlásához kapcsolódik,⁸⁹ így értelemszerűen a házelnök ilyen döntéseinél is alkalmazandó, vagyis e döntésekért a politikai felelősséget az Országgyűlésben az ellenjegyző viseli. A köztársasági elnök jogi felelőssége az Alaptörvény, vagy tisztséggyakorlással összefüggő valamely törvény szándékos megsértése, illetve a szándékos bűncselekmény elkövetése miatt áll fenn, ezért elvileg ez a helyettesre is érvényes. A házelnök azonban nem helyettes köztársasági elnök, ezért az államfői jogállásból következő jogi felelősségi szabályok sem egyértelműek: ezek vajon ugyanúgy érvényesítendőek-e vele szemben is, mint az államfővel szemben. Mivel a köztársasági elnök jogi felelősségének megállapítása végső soron az államfői tisztségből való elmozdítást teszi lehetővé, ezért a házelnökkel szemben ennek nem volna értelme. Ez azonban nem azt jelenti, hogy a házelnök jogilag felelősségmentességet élvez, mert ha megsérti az államfői hatáskörgyakorlás szabályait, akkor – erre tekintettel – házelnöki tisztségéből szintén elmozdítható, de nem a köztársasági elnökre, hanem az Országgyűlés elnökére vonatkozó szabályok alapján.⁹⁰ Ha tehát helyettesítő jogkörében a házelnök alaptörvény- vagy szándékos törvénysértést követ el, a képviselők többsége a parlamenti elnöki székből elmozdíthatja,⁹¹ amely egyúttal helyettesítő funkciójának végét is jelenti.⁹²

Az Alaptörvény a helyettesítő házelnök hatáskörgyakorlását – a korábbi Alkotmánnyal összevetve – szándékosan nem korlátozta,⁹³ így az teljesnek mondható. E megoldás azonban nem tekinthető teljesen problémamentesnek. A teljes jogkörben való helyettesítés felveti annak veszélyét, hogy az Országgyűlés,

⁸⁹ Alaptörvény 9. cikk (5) bek.

⁹⁰ A házelnök esetében nincs szükség tehát megfosztási eljárásra – amely azért sem lehetséges, mert ez a köztársasági elnök megbízatásának megszüntetési esete, és nem a házelnöké – továbbá arra sem, hogy ennek megindításáról az Országgyűlés titkos szavazással, az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával döntsön [Alaptörvény 13. cikk (3) bek.], valamint erről az Alkotmánybíróság határozzon. Elegendő, ha a házelnököt az Országgyűlés felmenti. A házelnök felmentéséről a Házbizottság javaslata alapján az Országgyűlés vita nélkül, és a többségi döntéshozatal szabályai szerint határoz [Ogytv. 10. § (3) bek.]. Felmentése azt is eredményezi, hogy már nem helyettesítheti az államfőt.

⁹¹ Pl. a litván alkotmány 89. cikk (3) bekezdése kifejezetten kimondja, hogy az államfőt helyettesítő parlamenti elnökkel szemben ez idő alatt a parlament nem vethet fel bizalmatlansági indítványt.

⁹² A további felelősségre vonása az egyes jogági felelősségi szabályok szerint alakul.

illetve annak elnöke nem érdekelt a sikeres államfőválasztásban,⁹⁴ mivel a köztársasági elnök feladat- és hatásköre a helyettes útján is teljes körűen ellátható. Nincs tehát kényszerítő ok arra, hogy az államfői tisztség betöltését minél előbb pótolják.⁹⁵ Mivel a teljes jogkörben helyettesítő házelnök nem államfő, még ideiglenes jelleggel sem, ezért ha a köztársasági elnöki tisztség nincs betöltve, ezt az Országgyűlésnek – az alaptörvényi szabályozás előírásai szerint – pótolnia kell, mert különben alaptörvényisértést követ el. Az alaptörvény-ellenes helyzet tehát akkor is fennállhat, ha egyébként az államfői feladat- és hatáskörök gyakorlása megoldott, mert az Országgyűlésnek ettől függetlenül gondoskodnia kell a köztársasági elnöki tisztség betöltéséről, vagyis nem hivatkozhat arra, hogy az államfői feladat- és hatáskörök gyakorlása a helyettesítéssel megoldott.

A „helyettes helyettesítésére” sem az Alaptörvény, sem házszabályi rendelkezés nem tartalmaz kifejezett előírást. Az Alaptörvény csak annyit mond, hogy helyettesítés esetén a köztársasági elnök feladat- és hatásköreit az Országgyűlés elnöke gyakorolja, viszont arról nem rendelkezik, hogy vajon az Országgyűlés elnökét – ha az államfői feladat- és hatáskörök gyakorlásában akadályoztatva van – lehet-e e jogkörében egyáltalán helyettesíteni. Bár e helyzet kialakulásának esélye viszonylag csekély, mégis előfordulhat.⁹⁶ Az alaptörvényi rendelkezésből elvileg az következik, hogy a házelnököt a köztársasági elnöki feladat- és hatáskörök gyakorlásában nem lehet helyettesíteni, mert e jogkört csak az Országgyűlés elnöke gyakorolhatja, más nem, így a „helyettes helyettesítése” nem megengedett.⁹⁷ Az Alaptörvény valóban azt rögzíti, hogy a köztársasági elnök feladat- és hatásköreit az Országgyűlés elnöke gyakorolja, de azt

⁹³ Jakab András szerint a korlátozáshoz „azt kellene megmutatni, hogy vagy vissza lehet élni a joggal (és egyébként, a köztársasági elnök általi gyakorláskor nem lehetne, vagy pedig azt, hogy helyettesítés esetén funkciótlan. A parlament felosztatásának joga az Országgyűlés működő képtelensége, illetve a kormányzásoképtelenség esetére vonatkozik, vagyis ilyen helyzetben tovább bénítani az államszervezetet nem lenne indokolható. A kegyelmezési jog gyakorlása a kérelmezőkkel lenne méltánytalan.” „A törvényhozási alkotmányossági vétó elvétele pedig azt eredményezné, hogy a helyettes esetleg egy nyilvánvalóan alkotmányellenes törvényt lenne köteles aláírni, ami nem összeegyeztethető a 9. cikk (1) bekezdése szerinti őrszereppel. A politikai vétó pedig csupán halasztó hatályú, ezért érdemi jogi ellensúlyt úgysem képez, vagyis speciális szabályt hozni rá nem érdemes. Az eddigi kivételszabályok fenntartása ezért nem volt indokolt.” JAKAB ANDRÁS: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*, Budapest, 2011. 253. p.

⁹⁴ Vö. CSINK 2008, 89. p.

⁹⁵ A korábbi Alkotmányban szereplő korlátozásnak [Alk. 29/E. § (1) bek.] éppen azért volt ilyen hatása, mert az Országgyűlés elnöke meghatározott feladat- és hatásköröket nem gyakorolhatott.

⁹⁶ A köztársasági elnök átmeneti akadályoztatása ugyanis több – akár három – hónapig is tarthat (mert pl. feladatköreinek ellátására képtelen állapotban van, de emiatt a kilencven nap eltelte előtt megbízatása nem szüntethető meg), és ennyi idő alatt az is előfordulhat, hogy a házelnök – pl. súlyos betegség vagy baleset következtében – szintén tartósan akadályozott lehet.

⁹⁷ Vö. KOVÁCS VIRÁG: *A köztársasági elnök*, in: JAKAB ANDRÁS (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja* I. Budapest, 2009. 1012. p.

nem zárja ki, hogy a házelnököt ne lehetne a köztársasági elnöki feladat- és hatáskörök gyakorlásában helyettesíteni.⁹⁸ Ha ugyanis a házelnököt az alelnök a hivatali feladatai ellátásában és hatáskörei gyakorlásában helyettesítheti, akkor ez a köztársasági elnök helyettesítésekor is lehetséges.⁹⁹ Mivel az Alaptörvény kifejezetten nem tiltja meg a köztársasági elnököt helyettesítő házelnök helyettesítését, illetve ennek szabályait nem rögzíti, e kérdésben a törvényi szabályozást kell irányadónak tekinteni. Ennek alapján a házelnök helyettesítése – főszabály szerint – a parlamenti elnök által meghatározott rendben lehetséges.¹⁰⁰ Ha a házelnök megbízamegszűnik, vagy a házelnök tartós akadályoztatása esetén – az új házelnök megválasztásáig vagy az akadályoztatás megszűnéséig – a házelnök feladat- és hatáskörét az általa meghatározott sorrendben az alelnökök látják el. Ez alól a köztársasági elnököt helyettesítő házelnök feladatát ellátó alelnök kijelölése jelent kivételt, mert erről az Országgyűlésnek kell – a házelnök javaslata alapján – határoznia.¹⁰¹ Ha tehát a házelnök megbízatása megszűnt, vagy tartósan akadályozva van, akkor belép a helyettesítési szabály. Mivel a házelnököt helyettesítő alelnök jogai és kötelezettségei azonosak,¹⁰² és a törvényi szabályozás sem zárja ki a köztársasági elnököt helyettesítő házelnök e jogkörben történő helyettesítését. Ez amellet szóló érv, hogy az államfői feladat- és hatáskörgyakorlásban való helyettesítés is megengedett, mert nagyobb érdek fűződik ahhoz, hogy az államfői feladat- és hatáskörök gyakorlására – az államszervezet folyamatos működése érdekében – sor kerüljön. Nincs más alaptörvényi indoka annak, hogy e feladat- és hatáskörök gyakorlásában történő helyettesítés miért ne volna lehetséges: a házelnök nem lép a köztársasági elnök helyébe, csak jogkörét gyakorolja, és ha egyébként helyettesíthető, akkor ez e jogkörre is vonatkozik, de csak addig, amíg a házelnök ebben tartósan akadályozott, vagy megbízatása megszűnt. Ha e feltételek nem állnak fenn, akkor a köztársasági elnököt az alelnök nem helyettesítheti. A helyettesítő alelnökre is vonatkozik azonban az, hogy ha az államfői jogkörben jár el, akkor országgyűlési képviselői jogait nem gyakorolhatja, és helyette az Országgyűlés elnökének feladatait az Országgyűlés által kijelölt alelnök látja el. Erről te-

⁹⁸ Pl. a litván alkotmány 89. cikk (4) bekezdése kimondja, hogy a köztársasági elnök jogkörét – a meghatározott esetek kivételével, amikor a parlament elnöke helyettesítheti – egyéb esetekben más személy vagy szervezet nem gyakorolhatja.

⁹⁹ Az Alaptörvény egyébként csak annyit rögzít, hogy „[a]z Országgyűlés tagjai sorából elnököt, alelnököket és jegyzőket választ” [Alaptörvény 5. cikk (2) bek.], de ezek feladatáról – és így a helyettesítés szabályairól – sem rendelkezik.

¹⁰⁰ Ogytv. 3. § (1) bek.

¹⁰¹ Ogytv. 3. § (2) és (3) bek.

¹⁰² Ogytv. 3. § (4) bek. A törvény szerint azonban bizonyos feladat- és hatásköröket [Ogytv. 2. § (2) bekezdés j)-l) és q) pont] nem gyakorolhat, de ezek között nem szerepel a köztársasági elnök helyettesítésének kizárása.

hát az Országgyűlésnek döntést kell hoznia. Ha az Országgyűlés elnökének megbízatása megszűnt, megoldást jelenthet az is, hogy a parlament nem a helyettesítő alelnökről határoz, hanem új házelnököt választ. A házelnök tartós akadályoztatása esetén azonban e megoldás – a házelnök felmentése nélkül – nem alkalmazható. Ilyen esetben ezért az Országgyűlésnek a házelnökök az államfői jogkörben helyettesítő alelnök kijelöléséről kell gondoskodnia.

5. A köztársasági elnök és az őt helyettesítő házelnök viszonya

A helyettesítéssel összefüggő további alapvető kérdés, hogy ha a köztársasági elnök átmenetileg akadályoztatott, de egyébként hivatalban van, akkor az utasításai és iránymutatásai kötelezőek-e az őt helyettesítő házelnökre. Mivel helyettesítésről van szó, ez a kötelezettség elvileg fennállhatna, mert az Országgyűlés elnöke a köztársasági elnöknek csak a helyettesítője, nem pedig ideiglenes államfő, aki a saját feladat- és hatáskörét önállóan, saját felelősségére gyakorolja. A helyettesítés következtében felvethető az államfő és az Országgyűlés elnöke közötti bizalmi viszony is, mivel a parlamenti elnök nem a saját jogkörét gyakorolja, vagyis a bizalmi elv megkövetelhető volna. Ebből pedig az következne, hogy a házelnöknek a helyettesítő jogkörben a köztársasági elnök elképzelései szerint kellene tevékenykednie, és az előzetes vagy folyamatos instrukcióit el kellene fogadnia, illetve végre kellene hajtania.¹⁰⁴ Mivel az Alaptörvény nem tesz különbséget aközött, hogy a helyettesítéskor a házelnök hivatalban lévő, vagy hivatalban (már) nem lévő államfőt helyettesít-e, ezért a helyettesítő jogkör gyakorlásakor sem lehet különbséget tenni aszerint, hogy az Országgyűlés elnöke milyen utasítások, illetőleg iránymutatások alapján járjon el. Erre tekintettel az államfőt akkor sem illeti meg utasítási jog, ha egyébként hivatalban van, csak átmenetileg akadályozott. Így a házelnök a helyettesítő jogkörben nincs az államfő által már előkészített döntésekhez vagy korábban tett intézkedéseihez kötve, ha ezek kötelező jelleggel még nem hatályosultak.¹⁰⁵ Ez az állami akaratképzés minden vonatkozásában érvényes, akármelyik hatáskörrel is van szó. A házelnök a helyettesítéskor saját elképzelése és meggyőződése alapján gyakorolhatja a köztársasági elnök feladat- és hatáskörét.¹⁰⁶ Nem felelős a helyettesített köztársasági elnöknek,

¹⁰³ Sőt szükség esetén akár folyamatos konzultációt is folytatnia kellene a köztársasági elnökkel, ha ezt az átmenti akadályoztatás oka lehetővé teszi.

¹⁰⁴ A kormányfő és a miniszterelnök-helyettes esetében ez a helyzet, annál is inkább, mivel a miniszterelnök az a helyettesítéssel – miniszterelnöki rendelettel – le is válthatja, sőt, akár felmentésének kezdeményezésével is szankcionálni tudja.

¹⁰⁵ Pl. az ellenjegyzéshez kötött hatáskörök esetében ez még nem történt meg.

¹⁰⁶ Saját meggyőződése alapján természetesen konzultálhat az államfővel, ha ezt szükségesnek tartja.

nincs beszámolási kötelezettsége sem. A helyettesítő jogkörben hozott döntéseit az államfő – az átmeneti akadályoztatás megszűnése után – sem bírálhatja felül, nem kérdőjelezheti meg, legfeljebb alkotmány- vagy törvénysértés esetén élhet az erre előírt jogorvoslati eszközökkel. Természetesen e két szerv egymáshoz való viszonyában is érvényesülnie kell az állami szervekre vonatkozó jóhiszemű együttműködési kötelezettségnek, amely a jogállamiság legfontosabb alapelveihez tartozik.

A helyettesítésre vonatkozó rendelkezések áttekintése után összefoglalásként megállapítható, hogy a szabályozás több ponton tisztázatlan szituációkat okoz, így a jelenlegi megoldásban olyan konfliktuslehetőségek rejlenek, amelyek, ha csak a helyettesítésre irányadó rendelkezések alkalmazáskor válnak nyilvánvalóvá, akkor politikai-alkotmányjogi vitákhoz vezethetnek, és akár alkotmányos válságot eredményezhetnek. A korrekt jogállami megoldás érdekében szükséges volna e rendelkezések pontosítására, és egyértelmű tartalmuk meghatározására.